

Osservazioni dell'Ordine degli Ingegneri di Salerno al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) Campania

Si vuole innanzitutto esprimere apprezzamento per lo sforzo della Regione su una materia di notevolissima importanza e complessità volta a dotare il proprio territorio del principale strumento di pianificazione a livello regionale.

Le strutture regionali preposte alla elaborazione del PPR hanno avviato un complesso lavoro di ricognizione del sistema della conoscenza del territorio regionale, in relazione agli aspetti fisico-naturalistico-ambientali, antropici e normativi, passo indispensabile per la definizione dei fattori costitutivi della “struttura del paesaggio” nonché dei criteri metodologici alla base della individuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica e della definizione della normativa del piano.

Il PPR, infatti, è uno strumento di pianificazione finalizzato a definire le prescrizioni, gli obiettivi di qualità paesaggistica e le direttive indirizzate alla tutela, conservazione e valorizzazione dell'intero territorio regionale.

I paesaggi della Campania presentano caratteri fortemente impressi sul territorio, noti in tutto il mondo, derivanti dall'azione di fattori naturali, antropici e dalle loro interrelazioni, che generano i valori culturali che sono espressione di identità popolare.

L'approccio metodologico adottato dal Preliminare di PPR per la lettura strutturale del paesaggio prevede l'articolazione del territorio regionale in 5 sistemi: fisico, naturalistico, rurale, storico-culturale e insediativo.

Inoltre, il territorio regionale è stato articolato in 51 Ambiti di Paesaggio “identificati in relazione al complesso intreccio di componenti fisiche, ecologiche, agro-forestali, storico-archeologiche e insediative. In questo processo, reso più agevole dall'uso del GIS, alcune componenti e relazioni hanno avuto maggiore rilevanza.

In particolare, si è ritenuto che la convergenza dei sistemi ecologico-ambientali e storico-archeologici potesse consentire l'identificazione di partizioni spazialmente definite, caratterizzate da una significativa riconoscibilità identitaria”.

La perimetrazione di ciascun Ambito di Paesaggio (AdiP), e l'identificazione dei relativi obiettivi di qualità paesaggistica, rappresentano il principale elemento di attenzione che viene sottoposto alla verifica delle comunità insediate e di tutti gli attori, istituzionali e non, interessati al PPR.

Si ritiene, quindi, particolarmente importante una riflessione sulla individuazione degli AdiP, per i quali la nota metodologica fornita è esplicativa ma non analitica. Per cui è difficile comprendere i criteri della delimitazione da cui dipenderanno obiettivi di qualità paesaggistica e relative norme di piano.

Nel caso d'indicazioni discordanti, cioè di mancata convergenza interpretativa, dovrebbero prevalere quelle che assicurano maggiore supporto all'attribuzione d'identità.

Non sempre questo accade. Per chiarire meglio le perplessità si è valutata la perimetrazione dell'AdiP della Valle dell'Irno, in particolare nella zona in cui è situato il Campus di Fisciano dell'Università di Salerno. La percezione di appartenenza a tale AdiP richiede di ricomprendere i rilievi che circondano quasi completamente tale zona fino alla sommità degli stessi e non, come si rileva dalla rappresentazione grafica, ai piedi di tali rilievi. Di fatto, in questo modo si attribuisce l'intera montagna a un AdiP diverso da quello considerato.

Si auspica che la traduzione degli obiettivi di qualità in dispositivi normativi possa assumere una connotazione qualitativa e prestazionale evitando la sua integrale sostituzione con una di tipo prescrittivo.

Le Linee guida per la pianificazione e la progettazione costituita da tre separati documenti: a) dispersione e periurbano; b) infrastrutture; c) rete ecologica.

Tali Linee Guida integrate piuttosto che lasciate come settoriali aventi, andrebbero integrate in Linee Guida uniche. Infatti, non si tratta di aspetti separati ma intimamente connessi e interdipendenti: la rete ecologica si interseca con le infrastrutture grigie richiedendo soluzioni per la continuità di ciascuna di esse e di entrambe. Inoltre, ciascuna linea guida è dotata di rispettivo glossario che presentano ripetizioni o non perfette sovrapposizioni (definizioni di Tutela, Deframmentazione, Ingegneria naturalistica, etc.).

Si ritiene che l'attualità o la preminenza di talune problematiche imponga di focalizzare l'attenzione su alcuni temi che, seppure toccate dallo strumento in oggetto, non assumono il rilievo che dovrebbero assumere:

A - Territorializzazione delle aree idonee o non idonee alla realizzazione di campi di energie rinnovabili (fotovoltaico, agro-fotovoltaico, eolico, etc.). Si tratta di andare un po' oltre la tavola GD42_3e denominata "detrattori paesaggistici e macrosistema fisiografico" rappresenti le potenziali criticità ambientali derivanti dalla presenza sul territorio regionale di pale eoliche, elettrodotti, tralicci e cave.;

B - Linee guida per interventi di adattamento al cambiamento climatico, anche in forma di abaco, come fatto per le linee guida per dispersione, infrastrutture e rete ecologica, in maniera integrata. Si tratta di entrare nel merito delle Nature based solutions (NBS) e della loro compatibilità paesaggistica con i vari contesti che caratterizzano i diversi AdIP;

C - Territorializzazione dei territori particolarmente aggrediti da trasformazioni illegali in cui sono riconoscibili insediamenti non pianificati per i quali la questione paesaggistica è straordinariamente rilevante, pur rilevandosi nella relazione. Si tratta di andare un po' oltre quanto presente nella relazione del PPR ove si afferma che "Nelle aree dove si addensano le opere abusivamente eseguite, il parere di cui all'art. 32 della legge n. 47/85 verrà reso in conformità alle prescrizioni contenute in un piano di dettaglio da redigersi entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del **PPR** a cura del Ministero per i BB.CC.AA. e con il supporto degli Uffici Tecnici dei Comuni interessati. Detto piano è finalizzato a una valutazione specifica della compatibilità delle opere abusivamente realizzate con il grado di compromissione ambientale della relativa area";

D - Allineamento delle previsioni del PRAE agli obiettivi del PPR, con particolare riferimento sia alle aree di nuova coltivazione che a quelle di crisi, di dismissione controllata e di ricomposizione ambientale, in considerazione dei caratteri particolarmente cruenti che tali attività assumono in determinate parti del territorio regionale.

Vale la pena osservare che "salvaguardia", "gestione" e "pianificazione" dei paesaggi sono principi di azione sul paesaggio che devono essere previsti in modo dinamico e prospettivo nel tempo. Quest'ultimo aspetto, al di là di dover prevedere un periodico aggiornamento di uno strumento di durata a tempo indeterminato, quale il PPR in oggetto, interroga circa quale sia invece la sua durata sostanziale e, quindi, l'orizzonte temporale dello stesso. Il PPR, infatti,

dovrebbe promuovere di una visione di lungo periodo (la Campania tra 30 anni) nel suo assetto territoriale desiderato.

Il PPR potrebbe spingersi ad una articolazione del territorio in cui sia chiaro quali siano le aree Trasformabili, quali le aree Non trasformabili e, infine, le aree a Trasformabilità condizionata.

Per talune aree critiche potrebbe essere necessario dover progressivamente elaborare nel tempo veri e propri progetti di paesaggio, soprattutto per le aree maggiormente deteriorate (di cui in parte ai punti precedenti) aventi l'obiettivo della radicale rigenerazione dei paesaggi degradati.

Come noto, il PPR ha valore prescrittivo ed è prevalente sui piani territoriali generali, di settore e locali. Orbene, seppure la giurisprudenza si è più volte e univocamente espressa in merito, il PPR ha il delicato compito di chiarire il delicato rapporto con l'altro strumento che ne contende la prevalenza, ossia il Piano del Parco, al fine di evitare incertezze e una conseguente inutile e dannosa conflittualità fra Soprintendenze ed Enti Parco che si scaricherebbe sulla comunità locale dei cittadini, dei liberi professionisti e degli operatori economici.

La suddetta incertezza per i territori ricadenti nelle aree naturali protette, che il PPR è chiamata a ridurre al minimo possibile, comporta una complicazione delle procedure autorizzative, che spesso risentono di procedure non univocamente determinate e talvolta di valutazioni discrezionali, determinando altresì un insostenibile appesantimento delle procedure. A tal fine si suggerisce di incardinare normativamente nel PPR la Conferenza Permanente dei Servizi (CPS), che coinvolga tutti gli enti chiamati ad esprimersi secondo le modalità e termini di cui alla normativa in materia (art. 14, commi 2 e 3, legge 241/1990, smi), ai fini del rilascio del provvedimento unico autorizzativo.

Il PPR è tuttavia anche l'occasione per la costruzione di rapporti sinergici fra il sistema di governo del territorio e le discipline di tutela dei vari settori ambientali attualmente oggetto di attenzione specialistica.

Si riterrebbe opportuna, anche in relazione agli obiettivi relativi al tema della semplificazione dell'apparato normativo, l'unificazione del PPR con il Piano Territoriale Regionale (PTR). Il PPR, cioè, rappresenterebbe una sezione del PTR, seppure autonoma e prevalente. In questo modo gli strumenti di

integrano completamente, attraverso una strategia comune che parte dalla componente paesaggistica per giungere alla valorizzazione del territorio.

Si auspica, inoltre, che il PPR persegua linearità e univocità della norma, per contribuire alla semplificazione dei processi di progettazione e di verifica, pur consapevoli di aver a che fare con la gestione di uno strumento estremamente complesso. Occorre tendere renderle quanto più univoche è possibile demandando poi agli Ambiti di Paesaggio l'articolazione delle specifiche prescrizioni.

Per l'attuazione del PPR, risulta fondamentale l'attività di accompagnamento ai comuni per la conformazione dei PUC in termini propositivi e partecipati, come ormai è richiesto ad ogni pianificazione che voglia rendere efficace e operativa. Sarebbe importante aggiornare lo Stato della pianificazione urbanistica comunale sul territorio regionale, eventualmente unificata in forma di "mosaico", per un migliore monitoraggio del processo di adeguamento dei comuni al PPR.

La complessità dell'adeguamento richiesto ai piani comunali e agli altri strumenti urbanistici generali o specialistici a tutti i livelli rappresenta, soprattutto nell'attuale fase di incertezza relativamente a funzioni, risorse umane ed economiche, un grave onere per le amministrazioni interessate.

La Regione saprà certamente fornire idoneo sostegno alle amministrazioni, sia di ordine tecnico che finanziario, nella faticosa attività di rinnovamento della pianificazione comunale, interpretando il principio della co-pianificazione riuscendo a garantire flessibilità nel rispetto dell'autonomia decisionale comunale e senza rinunciare all'innovazione delle pratiche di pianificazione locale. Il necessario progressivo decentramento non potrà che essere accompagnato mediante la costruzione di quadri valutativi delle scelte che solo il PPR ha l'autorevolezza di fornire.

Il Monitoraggio del Piano, previsto dalla VAS, si prefigge di valutare gli effetti dell'attuazione del PPR, attraverso azioni volte a monitorare sulla base di un set di indicatori adatti a verificare le trasformazioni del paesaggio e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal PPR, al fine di adottare le opportune misure correttive in caso di impatti negativi sul paesaggio. In tale prospettiva, sarebbe auspicabile rendere operativo l'Osservatorio permanente

sul paesaggio al fine di promuovere azioni di consolidamento o affinamento degli obiettivi del PPR nonché azioni integrative per la migliore applicazione degli obiettivi stessi.

Una notazione finale riguarda l'interfaccia per rispondere al questionario online sul sito della Regione per le osservazioni al PPR, per il quale sono previsti accessi diversi a seconda dell'ambito territoriale per il quale viene compilato. Probabilmente, sarebbe meglio prevedere un unico accesso che preveda l'attivazione di una tendina che consente di selezionare l'ambito desiderato.

Nel rinnovare l'apprezzamento per il lavoro svolto, si resta disponibili per qualsiasi richiesta di chiarimento e di supporto.